VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 89)**
z dnia 15 grudnia 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 89)

15 grudnia 2016 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat ujednolicania rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów w stosunku do aktów prawnych wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego,

– informację Ministra Rozwoju i Finansów na temat wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 3 kwartały 2016 r.

W posiedzeniu udział wzięli: **Andrzej Trzęsiara** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Zdzisława Wasążnik** dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów wraz ze współpracownikiem, **Marta Leśniak** zastępca dyrektora Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych Ministerstwa Rozwoju, **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich ds. legislacyjnych.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Witam panie i panów posłów. Witam zaproszonych gości. Witam przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W porządku dziennym przewidujemy rozpatrzenie informacji ministra spraw wewnętrznych i administracji na temat ujednolicenia rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów w stosunku do aktów wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz rozpatrzenie informacji ministra rozwoju i finansów z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 3 kwartały 2016 r.

Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę przyjęcie porządku dziennego. Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam przyjęcie porządku dziennego.

Członkowie Komisji przed posiedzeniem otrzymali obie informacje na piśmie. Zatem proszę o zabranie głosu i przedstawienie informacji pana dyrektora Andrzeja Trzęsiarę.

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Andrzej Trzęsiara:

Dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, na wstępie tej krótkiej informacji chciałbym powiedzieć rzeczy oczywiste, ale one chyba jednak muszą wybrzmieć. Po pierwsze – w tym zakresie minister właściwy do spraw administracji publicznej, tym samym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiada żadnych kompetencji. Zgodnie z art. 171 konstytucji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie jest organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Tymi organami są oczywiście Prezes Rady Ministrów, wojewoda i w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe.

Druga kwestia – to też przywołanie stosownych postanowień konstytucji – organy administracji publicznej podlegają kontroli sądów administracyjnych.

Trzeci truizm – sądownictwo administracyjne, podobnie jak pozostałe, jest dwuinstancyjne, co wynika z przepisów konstytucji. Ma to pewne znaczenie przy przekazywaniu tej informacji.

Przechodząc do kolejnych rzeczy oczywistych, czyli wynikających z przepisów prawa, zgodnie z art. 98 ustawy o samorządzie gminnym i odpowiednimi przepisami dotyczącymi samorządu powiatowego i samorządu województw, rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczącego gminy (powiatu i województwa) podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od ich doręczenia. Po tym terminie – jak wiadomo – wojewoda może złożyć skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie, że nie było badane w ciągu 30 dni. Istnieje również skarga obywatelska.

Rozstrzygnięcia organu nadzoru podlegają zatem weryfikacji dokonywanej przez sąd administracyjny, najczęściej w dwuinstancyjnym postępowaniu, bo wiele z tych rozstrzygnięć jest rozpatrywanych nie tylko przez wojewódzki sąd administracyjny, ale również przez Naczelny Sąd Administracyjny, zwłaszcza w odniesieniu do aktów, które mają istotne znaczenie dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. I do sądów administracyjnych należy ich ostateczna ocena.

W związku z tym należy wziąć pod uwagę, że niezależnie od prób działań ujednolicenia rozstrzygania, badania aktów prawnych prawa miejscowego czy innych uchwał samorządu terytorialnego jednak jest mocno związane z linią orzeczniczą w danym województwie i z działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych. Nie jest tak, że wszystkie wojewódzkie sądy administracyjne w sprawach, które wydają się – na pierwszy rzut oka – bardzo podobne – dokonują takich samych rozstrzygnięć. W związku z tym linie orzecznicze w dużym stopniu są uzależnione od tego, jaka jest linia orzecznicza w województwie.

Zdarzają się sytuacje, że podobne rozstrzygnięcia nadzorcze są różnie oceniane przez sądy. Przy czym to podobieństwo jest bardzo pobieżne4, bo za każdym razem trzeba uwzględniać stan faktyczny. Stan prawny zapewne najczęściej jest ten sam, ale te rozstrzygnięcia mogą być w różnym czasie. Jak powiedziałem na wstępie, poza działaniami nadzorczymi wojewody, wpływ na decyzję sądów administracyjnych mogą mieć np. składane w tzw. międzyczasie skargi obywatelskie, które powodują, że jakiś wyrok sądu administracyjnego jest w międzyczasie wydany, kształtuje się nowa linia orzecznicza. Dlatego trudno oczekiwać, że taka linia będzie jednolita i że można to wprowadzić jakimiś przepisami. To zresztą byłoby niewskazane. Wszelkiego typu brak elastyczności w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy nadzoru nie byłyby wskazany. W wielu aspektach funkcjonowania administracji publicznej widać, że brak pewnego luzu przy podejmowaniu decyzji czasem jest przeciw skuteczny i naprawdę pogarsza – a nie poprawia – funkcjonowanie administracji publicznej.

Można powiedzieć, że minister nie ma tutaj wpływu, ponieważ co prawda wykonuje zadania nadzorcze w stosunku do wojewodów, ale w polskim prawie nie ma „nadzoru w nadzorze”. W związku z tym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiada tutaj kompetencji. To, co jest możliwe i to, co się dzieje i co ma wymiar praktyczny to oczywiście cykliczne spotkania przedstawicieli organów nadzoru, w przypadku wojewodów pracowników wydziałów nadzoru, wydziałów prawnych w urzędach wojewódzkich. Oni spotykają się cyklicznie i oczywiście omawiane są wszelkiego rodzaju problemowe kwestie, które się pojawiają. Jest próba wypracowania stanowisk. W ostatnim czasie takie spotkanie odbyło się listopadzie. Było zorganizowane przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Przy okazji innych spraw, które były na tej konferencji poruszane, jednym z punktów była dyskusja na temat bieżących kwestii pojawiających się w działalności nadzorczej. Więc to można zrobić w ten sposób.

W minionych latach byłe Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji prowadziło projekt pn. „Dobre prawo, sprawne rządzenie”. Swoim zakresem obejmował zarówno pracowników samorządowych, te działania miały na celu poprawę kompetencji pracowników w przygotowywaniu projektów aktów prawa miejscowego, ale również pracowników, którzy przygotowują decyzje indywidualne. Projekt obejmował swoim działaniem również organy nadzoru i był skierowany zarówno do służb wojewody, ale i regionalnych izb

obrachunkowych. W ramach tego projektu – chciałbym nadmienić, że był realizowany w partnerstwie z wyższymi uczelniami m.in. z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego – w każdym roku były organizowane co najmniej dwie konferencje z udziałem wybitnych prawników, często z udziałem przedstawicieli Naczelnego Sądu Administracyjnego, na których były omawiane różnego rodzaju kwestie problematyczne. Projekt był finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego. Przede wszystkim był adresowany do pracowników samorządowych, ale duże wsparcie było też udzielane pracownikom organów nadzoru.

To są tego typu zadania, które mogą służyć chociażby wspólnemu wypracowaniu stanowiska. Wspomniany projekt miał tę zaletę, że w tych spotkaniach uczestniczyła też druga strona tego procesu, czyli osoby, które na co dzień sądzą w wojewódzkich sądach administracyjnych czy NSA. To był element twórczej dyskusji, omówienia pewnych spraw. To – jak myślę – są zadania, które mogą być kontynuowane. Czy będą finansowane ze środków europejskich, czy innych środków, to myślę, że to jest działalność pożyteczna.

Kolejna sprawa, która jest miękkim działaniem, to oczywiście upowszechnianie wiedzy, dostęp do działalności orzeczniczej, która jest prowadzona przez wojewodów, czyli tworzenie różnego rodzaju baz orzeczeń. Oczywiście pomijając to, że znajdują się one w wojewódzkich dziennikach urzędowych, to są też narzędzia, które wspomagają. Są też programy komercyjne, które zbierają tego typu orzeczenia. One też są wykorzystywane przez pracowników, przez służby wojewody. To są chyba działania, które są możliwe, które są zgodne z porządkiem prawnym i na pewno mają szansę sprzyjać takiej sytuacji, która wydaje się teoretycznie oczywista, że rozstrzygnięcia nadzorcze powinny być takie same, w takich samych stanach faktycznych i w takich samych stanach prawnych. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję bardzo. Nie wiem, jak panie i panowie posłowie, ale ja mam trochę mieszane uczucia, że państwo – delikatnie rzecz ujmując – nieco uciekliście od tematu, bowiem państwa pismo przybyło do nas samoistnie na podstawie naszego planu. A zakładam, że ministerstwo sprawując nadzór nad wojewodami, którzy dysponują swoim aparatem i także składają sprawozdania, zrobicie to bardziej solidnie. Ale zostawiam to ocenie Komisji.

Otwieram dyskusję. Proszę bardzo, panie pośle.

Poseł Dariusz Starzycki (PiS):

Panie przewodniczący, panie dyrektorze, mam podobne spostrzeżenia jak pan przewodniczący. Panie dyrektorze, temat, który dzisiaj omawiamy wypłynął z autentycznych problemów występujących w gminach. Sam spotykałem się z tym przez wiele lat. Dochodzi do takich sytuacji, że nie dość, iż w jednym województwie dana uchwała jest akceptowana, a w innym nie, ale w tym samym województwie w jednym mieście jest akceptowana, a w drugim nie.

W pana wypowiedzi doszło do pomieszania dwóch spraw. Nam nie chodzi o rozstrzygnięcia i decyzje sądów, to jest oczywiste. Dyskutujemy o uregulowaniu tej kwestii na poziomie wojewodów. Wojewodowie reprezentują jeden rząd. Chodzi o sposób, żeby rozstrzygnięcia były jednolite. To nie jest tak, że każda sprawa idzie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zdecydowana większość problemów pojawia się na poziomie wojewody. Gdyby były jakieś jasne uregulowania w tym zakresie, albo rozstrzygnięcia, które da się wprowadzić, bo tutaj nie ma żadnych problemów z konstytucją. Chodzi o to, żeby przedstawić jakieś jednolite podejście do pewnych spraw. W zdecydowanej większości to nie są sprawy skomplikowane, choć takie się też zdarzają, ale to jest jakiś procent. Natomiast wiele problemów rodzi się na podstawie prostych banalnych uchwał, które – jak mówię – w tym samym województwie w jednym mieście są przyjmowane, w innym – nie.

Nie dyskutujemy, bo to oczywiste, jeśli chodzi o wojewódzkie sądy administracyjne. To jest poza tą dyskusją. Mówię o poziomie wojewodów i rozstrzygnięć nadzorczych woje-

wodów w tym zakresie. Wydaje mi się, że nie ma żadnych przeciwwskazań prawnych, a tym bardziej sprzeczności z konstytucją, aby zaproponować jakieś działania. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Proszę bardzo, panie dyrektorze.

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Andrzej Trzęsiara:

Panie pośle, rozumiem, że w sytuacji, gdzie mamy do czynienia z jednym organem, z takim samym stanem faktycznym i z takim samym stanem prawnym, to powiem szczerze, to jest dziwne. Tylko jest pytanie, co tutaj można zrobić, bo to w zasadzie tak naprawdę służby wojewody powinny zapewnić. Wydaje się nieprawdopodobne, żeby przy tym samym organie, tym samym stanie faktycznym i stanie prawnym wydawać różne rozstrzygnięcia nadzorcze.

Ale to się tylko wydaje – tak? – bo jest pytanie, czy to jest również w tym samym czasie. Jak mówiłem, poza działaniami wojewody mamy również takie instytucje, jak skarga obywatelska. Może zdarzyć się, że w tzw. międzyczasie w podobnej sprawie, która jest rozpatrywana nieco później mamy nową linię orzeczniczą, która pojawia się w danym województwie. Dlatego, że zgodnie z art. 170 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, takie wyroki administracyjne powinny być brane pod uwagę zarówno przez administrację publiczną, jak i przez sądy. W związku z tym czasem wydaje się, że występuje ten sam stan faktyczny i prawny, ale są jeszcze inne zdarzenia, które mogą mieć wpływ. Natomiast jeżeli to jest dokładnie w tym samym czasie, to taka sytuacja nie powinna się zdarzyć. Tylko tutaj trudno cokolwiek zrobić, bo to jest jakby oczywista oczywistość, że tak nie powinno być.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę bardzo.

Poseł Dariusz Starzycki (PiS):

Zgadzam się, że to jest oczywista oczywistość i tak nie powinno być, ale tak jest. Mam czasem wrażenie, że prawnicy, którzy rozstrzygają uchwały rad miast, sami traktują się nieraz jak sędziowie. To tak wygląda. Jeżeli zachodzą takie sytuacje – jak pan dyrektor wspomniał – że pojawi się nowa linia orzecznictwa, czy nowy wyrok w danej sprawie, to jest oczywiste. Nie dyskutujemy na ten temat.

Natomiast mimo wszystko tak się zdarza. Stąd propozycja m.in. utworzenia rejestru pewnych rozstrzygnięć, który obowiązywałby do momentu zmiany linii orzecznictwa. Z tym nie dyskutujemy. Jeszcze raz powtarzam, absolutnie nie dyskutujemy z rozstrzygnięciami sądowymi. To jest poza wszelkimi wątpliwościami. Natomiast wydaje mi się, że coś trzeba zrobić, oprócz tych „miękkich" spraw, o których pan mówił. Bo to się nie sprawdza. Tak jak mówię, często otrzymuję sygnały, że uzgodnienie, przyjęcie prostej uchwały, która funkcjonuje w jednym miejscu od iluś lat jest jakimś problemem w innym mieście. I o tym mówimy. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę bardzo, pani poseł Beata Pielucha.

Poseł Beata Mateusiak-Pielucha (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący. Panie dyrektorze, wpiszę się w głos kolegów. Moje pytanie będzie zmierzało do tego, czy ministerstwo w jakiś sposób to kontroluje. Potwierdzam, że z jednego powiatu – a działam w samorządach od 1990 r., więc mam bardzo bogate doświadczenie na różnych szczeblach – w takiej samej sprawie na podstawie takie samego materiału prawnego itp., w jednej gminie uchwałę uchylano, w innej zostawiano. I najczęściej zależało to – niestety – od opcji politycznej wójta…

Głos z sali:

No, nie.

Poseł Beata Mateusiak-Pielucha (PiS):

Przepraszam bardzo, mówię na swoim przykładzie. Pan kiwa głową. Spotkałam się z czymś takim.

Gdyby był – jak kolega mówi – rejestr rozstrzygnięć pewnych spraw oczywistych, bo samorządy najczęściej podejmują uchwały w sprawach, które są jednakowe we wszystkich samorządach, oczywiście mogą różnić się szczegółami, jakimiś sprawami formalnymi, ale w większości są to szablony. Czy ministerstwo kontroluje wojewodów, którzy reprezentują rząd na szczeblu wojewódzkim? Czy minister wyciąga wnioski wobec różnego orzecznictwa i odmiennego traktowania różnych samorządów?

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę bardzo, pan poseł Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Dziękuję bardzo. Z praktyki bycia 8 lat wojewodą mogę powiedzieć, że nie zdarzyło mi się, żeby jakiekolwiek rozstrzygnięcie nadzorcze było podyktowane względami politycznymi. Nie sądzę, żebyśmy żyli w różnych Polskach. Raczej nie podejrzewam wojewodów, również tych, którzy są z PiS, z formacji politycznej, która obecnie rządzi, żeby robili takie rzeczy.

Po pierwsze – nie wiemy nic o skali zjawiska. Kompletnie. Dlatego, że państwo mówcie „znam takie przypadki". Ja też znałem ze swojej praktyki wojewody przypadki, kiedy rozstrzygnięcia były różne. Ale to nie spędzało mi snu z powiek, raz na kilka miesięcy, na rok zdarzała się sprawa, gdzie było widać rozjazd. Te rzeczy załatwiało się w bardzo łatwy sposób. Trzeba mieć dobre kadry. I tutaj państwo możecie mieć z tym problem po zmianie ustawy, czyli po zniesieniu de facto służby cywilnej. Druga rzecz, którą się robi to częste spotkania konsultacyjne na poziomie dyrektorów. Oni spotykają się raz na kwartał. Zwykle były takie zjazdy. Województwo opolskie organizowało je bardzo często. I wtedy kalibruje się jak gdyby podejścia. To powinno być uruchomione, powinno się dziać.

Trzecia rzecz – w materiale ministra jest mowa o programach wspomagających. Proszę przyjrzeć się doświadczeniu opolskiemu w 2015 r. Wpadliśmy na znakomity program, który przy pisaniu rozstrzygnięć sam automatycznie niejako generuje dużą część tekstu, a jednocześnie przywołuje gigantyczną liczbę rozstrzygnięć i aktów prawnych. W związku z powyższym praca prawnika w dużej mierze jest w jakiś sposób wspierana tą inteligencją zewnętrzną. Proszę na to popatrzeć. Bo ten program da się rozbudować o inne rozstrzygnięcia w tych samych sprawach z terenu kraju. Na pewno to można zrobić. Więc na początek szukajmy rozwiązań. Zanim zaczniemy grzebać w prawie, szukajmy rozwiązań w sferze informatycznej. One są dostępne i możliwe, w sumie najtańsze. A eksperymentowanie z kompetencjami wojewody może skończyć się nie najlepiej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Żeby szanować czas i siebie składam wniosek o nieprzyjęcie informacji. Uważam, że to jednak wymaga większego dopracowania.

Przechodzimy do głosowania. Kto z pań i panów posłów jest za nieprzyjmowaniem informacji ministra spraw wewnętrznych i administracji, proszę o podniesienie ręki? (6) Dziękuję. Kto jest przeciw? (3) Dziękuję. Kto wstrzymał się? (8). Dziękuję.

Stwierdzam, że Komisja nie przyjęła informacji.

Przechodzimy do punktu drugiego – rozpatrzenie informacji ministra rozwoju i finansów na temat wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 3 kwartały 2016 r. Proszę o zabranie głosu panią dyrektor Zdzisławę Wasążnik.

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów Zdzisława Wasążnik:

Dziękuję. Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, informacje, którymi dysponuje minister finansów pochodzą przede wszystkim ze sprawozdań. Takie sprawozdania jednostki samorządu terytorialnego przesyłają – za pośrednictwem regionalnych izb obrachunkowych – do Ministerstwa Finansów. Drugim źródłem informacji są wieloletnie prognozy finansowe. Trzecim źródłem informacji są sprawozdania zbierane przez ministra finansów z zakresu operacji finansowych, jak również dodat-

kowe informacje zbierane z jednostek samorządu terytorialnego. Takie uprawnienia Ministra Finansów wynikają z art. 74 ustawy o finansach publicznych.

W tej chwili dysponujemy pełną informacją z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 3 kwartały br. Wynika z niej, że w tym okresie budżety jednostek samorządu terytorialnego zamknęły się nadwyżką w kwocie 18 947 425 tys. zł, przy planowanym na ten rok deficycie w kwocie 8 308 709 tys. zł. Wykonaliśmy również analizę porównawczą jak to wyglądało w ubiegłych latach, jeżeli chodzi o wykonanie po trzech kwartałach. Np. po trzecim kwartale 2015 r. planowany był deficyt w wysokości 5 910 903 tys. zł. Budżety samorządów zamknęły się zbiorczą nadwyżką w wysokości 12 638 118 tys. zł. Po 3 kwartale 2014 r. planowano deficyt w wysokości 14 000 000 tys. zł, wykonanie – na plusie – wyniosło 10 000 000 tys. zł. Ze względu na to, że tak naprawdę w samorządach decydujący jest ostatni kwartał, kiedy ponosi się większą część wydatków, z reguły płacone są wszystkie faktury, realizuje się inwestycje, pełnej oceny będziemy mogli dokonać po zakończeniu roku.

Jeżeli chodzi o poszczególne rodzaje samorządów, to swoje budżety zamknęło 2727 jednostek, tj. 97,1% wszystkich jednostek, w tym 2339 gmin, tj. 97% ogółu gmin, 310 powiatów, czyli 98,7% ogółu powiatów, 62 miasta na prawach powiatu, tj. 93,9% ogółu miast oraz 16 województw, czyli 100% ogółu. Z danych ze sprawozdań wynika, ze kwota wykonanych dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego była wyższa o 8,2% w porównaniu do wykonanych dochodów za 3 kwartały 2015 r., a wykonane wydatki były wyższe o 4,3%.

W materiale przekazanym Komisji pokazaliśmy również jak kształtowały się w tym okresie dochody z udziałem środków unijnych. Na 2016 r. samorządy zaplanowały dochody z tego tytułu w wysokości 9 200 000 tys. zł, natomiast wykonanie po trzech kwartałach wyniosło 5 716 000 tys. zł. W ogólnej kwocie dochodów planowane środki stanowiły 4,3%, natomiast wykonanie – 3,6%.

Jeżeli chodzi o strukturę dochodów – będę mówić ogólnie o wszystkich rodzajach samorządów. Natomiast jeżeli państwo będziecie mieli pytania, to uzupełnię w odniesieniu do poszczególnych rodzajów samorządu. Przebadaliśmy strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z ustawą o dochodach. Na dochody ogółem składały się dochody własne, dotacje i subwencje. Za trzy kwartały br. jednostki samorządu wykonały dochody własne na poziomie wyższym w porównaniu do analogicznego okresu ub.r. o 3,9%, dotacje były wyższe o 25,9%, a subwencje – o 3,2%. W strukturze wykonanych dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego za trzy kwartały 2016 r. dochody gmin stanowiły 47,6%, miast na prawach powiatu – 35,2%, powiatów – 11,2% i województw – 6%. Oczywiście, te dochody są zróżnicowane dla poszczególnych rodzajów samorządów. Ale gdybyśmy potraktowali je zbiorczo, to w strukturze dochodów własnych największą pozycję stanowi podatek dochodowy od osób fizycznych. Po trzech kwartałach br. był on wyższy w porównaniu do trzech kwartałów 2015 r. o 8,6%. Podatek dochodowy od osób prawnych – o 4,7%, podatek od nieruchomości – o 3%, podatek leśny – o 28,5%, podatek od czynności cywilnoprawnych – o 25,8%, wpływy z opłaty eksploatacyjnej – o 20%.

W niektórych pozycjach odnotowaliśmy spadek. To dotyczy podatku rolnego – mniejsze wpływy o 4,8%. Wpływy z opłaty targowej były mniejsze o 9,8%.

Jeżeli chodzi o drugą grupę dochodów samorządu, czyli dotacje, to dotacje ogółem zostały wykonane na poziomie wyższym o 8,2% w porównaniu do wykonania za trzy kwartały 2015 r. Największy wzrost odnotowano w dotacjach na zadania z zakresu administracji rządowej – o 96,7%. Jest to związane przede wszystkim z realizacją świadczenia wychowawczego, potocznie mówiąc 500+.

Kolejna grupa – to subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego. Państwo doskonale wiecie, że są one wyliczane według ściśle określonych zasad i algorytmów. Subwencje na 2016 r. po trzech kwartałach zostały wykonane na poziomie wyższym o 3,2% niż w analogicznym okresie 2015 r., z tego subwencja wyrównawcza o 5,8%, część oświatowa – o 2,7%, część równoważąca – o 4,3%. Jeżeli chodzi o część rekompensującą, to wykonaniu po trzech kwartałach wykazano pozycję zerową. To wynika z tego, że środki na część rekompensującą subwencji są uruchamiane do 20 listopada, zatem już w wykonaniu rocznym będzie pokazana kwota pełnego wykonania. Przekazaliśmy już

te środki, samorządy je otrzymały. Tak więc tu będzie wykonanie w całości dochodów z tytułu subwencji.

Jeżeli chodzi o wydatki ogółem, to wydatki bieżące stanowiły 91,9%, a wydatki majątkowe – 8,1% w strukturze wydatków ogółem. Za trzy kwartały 2016 r. samorządy zrealizowały wydatki bieżące w kwocie 129 720 456 tys. zł, plan został wykonany w 70,4%, natomiast wydatki majątkowe – w kwocie 11 393 298 tys. zł, plan został wykonany w 31,9%. Wykonanie wydatków bieżących w porównaniu do wykonania za 3 kwartały 2015 r. było wyższe o 12,9%. Jeżeli chodzi o realizację wydatków bieżących, to też jest związane z realizacją wydatków przez samorządy związaną z wypłatą świadczeń z tytułu 500+.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego na koniec trzeciego kwartału kształtowało się na poziomie 68 023 354 tys. zł. Było niższe w porównaniu do trzech kwartałów 2015 r. Na koniec trzeciego kwartału 2015 r. zadłużenie wszystkich samorządów wynosiło 70 247 947 tys. zł. Chciałabym zaznaczyć, że w tej chwili zadłużenie jest oceniane na podstawie spełnienia indywidualnego wskaźnika zadłużenia obowiązującego od 1 stycznia 2014 r. Ten wskaźnik zastąpił dwa dodatkowe wskaźniki, które obowiązywały do końca 2013 r. W ustawie o finansach publicznych było zapisane, że zadłużenie nie może być wyższe w relacji do dochodów niż 60% oraz spłata rat kredytów i pożyczek nie mogła przekroczyć 15% planowanych dochodów w trakcie roku, a na koniec roku wykonanych. Te dwa wskaźniki były bardzo krytykowane przez stronę samorządową, to wychodząc naprzeciw postulatom samorządów, od 2014 r. został wprowadzony indywidualny wskaźnik zadłużenia, który ma odnosić się do indywidualnej sytuacji każdej jednostki samorządu terytorialnego. Ma również chronić je przed nadmiernym zadłużeniem i przed nadmierną kumulacją płatności w danym roku.

Z naszych analiz wynika, że w tej chwili według najbardziej aktualnych danych, wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych nie spełnia 48 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 33 gminy, 14 powiatów i 1 miasto na prawach powiatu. Minister finansów bardzo dokładnie analizuje sytuację dotyczącą zadłużenia. Zwracamy się – o czym mówiłam na początku – o dodatkowe informacje. W szczególności pozyskujemy dodatkowe informacje dotyczące zadłużenia w parabankach oraz korzystania przez samorządy z tzw. niestandardowych instrumentów finansowania. Według naszych informacji na dzień 30 czerwca 2016 r. 35 jednostek samorządu terytorialnego zaciągnęło kredyty i pożyczki na kwotę 206 400 tys. zł. W porównaniu do stanu na 31 grudnia 2015 r. kwota zadłużenia jest mniejsza. W 2015 r. wynosiła 237 500 tys. zł.

W celu ograniczenia sytuacji, która wystąpiła w jednostkach samorządu terytorialnego minister finansów zwrócił się do wszystkich regionalnych izb obrachunkowych, aby w swojej działalności nadzorczej wykorzystały istniejące mechanizmy zapobiegające zaciąganiu tego typu kredytów. Mianowicie o przestrzeganie wyrażonej w art. 44 ustawy o finansach publicznych zasady efektywnego gospodarowania środkami publicznymi, zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być ponoszone w sposób celowy i oszczędny. Zaciąganie zobowiązań dłużnych i wydatkowanie środków na obsługę zaciągniętego długu w parabankach powinno respektować tę zasadę. Ponadto minister finansów zwrócił również uwagę na art. 91 ustawy o finansach publicznych, który mówi o obowiązku uzyskania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego opinii regionalnej izby obrachunkowej. W związku z tym, jeżeli zaciąga taki kredyt bądź pożyczkę, bez uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej, narusza przepisy ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji takie działanie wypełnia również znamiona czynu z art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Panie przewodniczący, to wszystko w skrócie. Jeżeli państwo będziecie chcieli bardziej szczegółowych informacji, to jesteśmy do dyspozycji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Kto z pań i panów posłów chciałby zabrać głos? Przedstawiciel strony społecznej, pan Marek Wójcik, proszę bardzo.

Pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich ds. legislacyjnych Marek Wójcik:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, bardzo krótko odniosę się do trzech kwestii. Pierwsza sprawa – dziękuję za porównania z poprzednimi latami,

szczególnie dlatego, żeby nie było wrażenia, iż sytuacja finansowa samorządów terytorialnych jest tak doskonała, że zamiast deficytu mamy nadwyżkę. To rzecz powtarzalna w ostatnich latach. Potwierdzają to dane za 2014 r. i 2015 r. Natomiast chciałbym zapytać panią dyrektor o kwestie dotyczące wydatków majątkowych. Jeżeli dobrze pamiętam, to w ostatnich latach, właściwie w tym wieku, samorządy realizowały wydatki majątkowe – średnio – na poziomie 16% – 17% wydatków ogółem. Czy ta zasada, że po trzech kwartałach ich poziom wynosi ok. 8% była również w poprzednich latach? Czy to jest już dowód na to, że hamowane są wydatki majątkowe, dlatego, że – być może – stałe wydatki bieżące są na tak wysokim poziomie, że nie zostaje nam wiele na działalność?

Chciałbym jeszcze dopytać o kwestie dotyczące środków europejskich. Byłoby to dla mnie pewne zaskoczenie. Bowiem z reguły planujemy w samorządach bardziej optymistycznie, jeżeli chodzi o realizację projektów. Części z nich nie udaje się potem zrealizować, bo np. nie uzyskujemy wsparcia i wtedy zmieniamy budżet. Raczej przyjmujemy taką taktykę, chociażby po to, aby móc ubiegać się o środki. Jeżeli nie zapiszemy w budżecie, że chcemy realizować jakiś projekt i nie zaplanujemy jakiś środków, to nie możemy ubiegać się… W tej informacji zawarte są dane, z których wynika, iż otrzymaliśmy dwa razy więcej środków europejskich niż wstępnie planowaliśmy. Dlatego mam prośbę o wyjaśnienie, skąd to mogło się wziąć? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Proszę bardzo, pani dyrektor.

Dyrektor departamentu MF Zdzisława Wasążnik:

Dziękuję, panie przewodniczący. My też przeanalizowaliśmy, jak kształtowały się wydatki majątkowe w poprzednich latach w porównaniu do planu, bo rozumiem, że ta kwestia była istotna. Poczynając od końca, czyli od 3 kwartału 2016 r. – wykonanie do planu kształtuje się na poziomie 33%, w trzecim kwartale 2015 r. – na poziomie 47,2%, w trzecim kwartale 2014 r. – na poziomie 40,5%, w trzecim kwartale 2013 r. – 37,1%, w trzecim kwartale 2012 r. – 39,4%. Podsumowując – z lat, które wymieniłam trzeci kwartał 2016 r. jest rzeczywiście na najniższym poziomie. Ale można powiedzieć, że porównywalny poziom był w trzecim kwartale 2013 r.

Jeżeli chodzi o środki unijne, to w posiedzeniu uczestniczy przedstawicielka Ministerstwa Rozwoju pani dyrektor Leśniak.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę bardzo, pani dyrektor.

Zastępca dyrektora Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych Ministerstwa Rozwoju Marta Leśniak:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo, z danych przedstawionych przez panią dyrektor Wasążnik wynika, że wykonanie było niższe od planu.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę mówić bliżej mikrofonu.

Zastępca dyrektora departamentu MR Marta Leśniak:

To w dużej mierze wynika z opóźnień w realizacji programów – krajowych i regionalnych. Ale te opóźnienia wynikają z kolei z uwarunkowań, jakie zostały nałożone przez Komisję Europejską w zakresie wsparcia. Mamy warunki ex ante. Nawet jeżeli jednostki samorządu terytorialnego planowały optymistycznie aplikowanie środków na ten rok, to przykładowo w regionalnych programach operacyjnych, za które odpowiada departament, w którym pracuję, de facto ze względu na tzw. warunki ex ante, których spełnienie umożliwia rozpoczęcie udzielania wsparcia, po prostu większość województw wstrzymywało konkursy.

Przykładowo gospodarka odpadami jest uzależniona od wojewódzkich planów gospodarowania odpadami. Województwo świętokrzyskie jako jedyne ma przyjęty przez Ministerstwo Środowiska plan gospodarowania odpadami. Nie wiem, czy coś nie zmieniło się w ostatnich dniach, bo rzeczywiście ten proces ewoluuje. Natomiast Komisja powiedziała, że nie zatwierdzi nam warunków, dopóki wszystkie wojewódzkie plany gospoda-

rowania odpadami nie zostaną przedłożone Komisji, ze względu na regionalne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych itp.

Kolejny obszar – to np. drogi. Bardzo mocno ograniczone wsparcie dróg lokalnych. Jeżeli chodzi o drogi wojewódzkie, obwarowane istnieniem regionalnego planu transportowego.

Gospodarka wodno-kanalizacyjna – krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych. Czwarta aktualizacja tego programu pojawiła się w tym roku. Jednak w międzyczasie jednostki samorządu terytorialnego też dokonywały zmian w zakresie wielkości aglomeracji. Zmieniała się wielkość aglomeracji, co w efekcie czasem powodowało opóźnienie, były składane wnioski przez jednostki samorządu terytorialnego o opóźnienie naborów.

To wszystko właściwie przełożyło się na niższe wykonanie planu dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków unijnych, ale też na wykonanie budżetu w ramach naszej części, która m.in. jest przeznaczona na finansowanie regionalnych programów operacyjnych. To są naczynia po9łączone. Część konkursów trwa bardzo długo. Przeanalizowaliśmy w departamencie okres trwania naborów i czy np. dłuższy nabór przekłada się na szybszą kontraktację, czy krótszy nabór przekłada się na szybszą kontraktację. Niestety, nie można z tego wszystkiego wyciągnąć wspólnego wniosku. Są województwa, w których ocena wniosków przebiega bardzo sprawnie i są województwa, gdzie rozpatrywanie wniosków ze względu na przyjęte regulaminy konkursów, dotyczące możliwości poprawiania i uzupełniania wniosków, składanie dodatkowych oświadczeń czy dokumentów przed podpisaniem umowy, czasem trwa nawet kilkanaście miesięcy. To wszystko przekłada się na wydatki z budżetu środków europejskich i ewentualnego współfinansowania z budżetu państwa, które z kolei przekładają się na budżety samorządów.

Rzeczywiście mamy spore opóźnienia. Podejmujemy gros działań w celu przyśpieszenia. Powiem szczerze, tak jak dotychczas w ramach regionalnych programów operacyjnych w tym roku płatności sięgnęły 1 300 000 tys. zł, tak do końca roku planowano jeszcze płatności na kwotę ponad 2 300 000 tys. zł. Właściwie to jest typowe dla regionalnych programów operacyjnych, w których rzeczywiście dominują samorządy, jeżeli chodzi o typ beneficjenta. Ta kumulacja płatności będzie rzeczywiście w czwartym kwartale. Zatem niewykluczone, że na koniec 2016 r. ten wynik będzie zupełnie inny.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z pań i panów posłów chciałby zabrać głos? Proszę bardzo, pan poseł.

Poseł Ryszard Galla (niez.):

Jeśli mogę panie przewodniczący, właśnie mam pytanie do pani dyrektor z Ministerstwa Rozwoju. Nie miałbym zamiaru bronić samorządów, niemniej jednak wiemy także, że ze strony państwa było też kilka takich sytuacji, że rzeczywiście następowały te opóźnienia. Ale trudno. Są opóźnienia. Moje pytanie zmierzałoby w kierunku…

Zastępca dyrektora departamentu MR Marta Leśniak:

Jeśli mogę, proszę tylko…

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Mam prośbę. Udzielę głosu pani dyrektor. Teraz mówi pan poseł Galla. Proszę bardzo.

Poseł Ryszard Galla (niez.):

Miałbym pytanie, ponieważ rzeczywiście tak jest, że na początku okresu programowania zawsze są opóźnienia, bo mimo wszystko idzie to po grudzie. Natomiast proszę nam powiedzieć, bo mówiła pani, że czwarty kwartał na pewno będzie wynikowo lepszy, ale generalnie, czy obecna sytuacja w realizacji regionalnych programów operacyjnych stwarza jakiekolwiek zagrożenie, że możemy nie wykonać tych zadań do końca okresu programowania? To jedna sprawa.

Druga, o którą chciałbym dopytać, nie dotyczy samorządów, lecz państwa działalności. Chciałbym zapytać o infrastrukturę i środowisko. Czy w zakresie projektów, które dotyczą infrastruktury żeglugi śródlądowej – to mnie konkretnie interesuje – mamy w tej chwili także pewne zagrożenia, które mogą spowodować, że nie będziemy w sta-

nie wykorzystać tych środków, chociażby ze względu na brak nowego Prawa wodnego. Wiemy, że tam są też dosyć istotne problemy.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę bardzo, pani dyrektor z Ministerstwa Rozwoju.

Zastępca dyrektora departamentu MR Marta Leśniak:

Dziękuję, panie przewodniczący. Absolutnie nie chciałabym, żeby moja wcześniejsza wypowiedź była odebrana jako przyczynek do tego, żeby bronić samorządów. Nie. Bo rzeczywiście odpowiedzialność leży po obu stronach i strona rządowa też w kontekście przyjęcia wspomnianych przeze mnie warunków ex ante miała znacznie więcej do zrobienia niż strona samorządowa. Natomiast nie ulega wątpliwości, że postęp w przyjmowaniu dokumentów programowych do programów operacyjnych, uszczegółowień, kryteriów, wytycznych programowych i innej dokumentacji był bardzo różny w różnych programach regionalnych.

Występują bardzo duże dysproporcje w realizacji programów operacyjnych, które – naszym zdaniem – nie znajdują uzasadnienia. Nie znajdujemy uzasadnienia, dlaczego w województwie kujawsko-pomorskim kontraktacja opiewa na niecałe 3% alokacji, a w województwie pomorskim przekracza 30%. Opolskie tak samo. Porównujemy opolskie i lubuskie. W poprzedniej perspektywie rzeczywiście te dwa małe regiony szły jak burza, a teraz opolskie zdecydowanie przoduje nad województwem lubuskim. Tak więc przyglądamy się temu. Nawet opracowaliśmy w ministerstwie coś na kształt planu naprawczego w kontekście programów regionalnych. Będziemy to monitorować. W tej chwili mamy monitoring w trybie wręcz tygodniowym., a czasem dziennym, jeżeli chodzi o niektóre aspekty.

Pan poseł zapytał o zagrożenia. Najważniejsze ryzyka są związane z anulowaniem zobowiązań z tzw. zasady n+3, które dla części regionów przypada na 2017 r., dla części na 2018 r. To jest pokłosie momentu wydania decyzji przez Komisję. Póki co nie obserwujemy zagrożenia dla zasady n+3 w pierwszym roku. Bardzo mocno to monitorujemy. W ciągu ostatnich dwóch tygodni wartość kontraktacji wzrosła o 6 000 000 tys. zł. Tutaj nie bez znaczenia były podpisane umowy na tzw. instrumenty finansowe, czyli na wsparcie zwrotne w postaci pożyczek, poręczeń czy wejść kapitałowych. Póki co takiego zagrożenia nie ma. Zresztą harmonogramy konkursów w dużej mierze są ustalane przez instytucje zarządzające z uwzględnieniem tzw. ram wykonania i wskaźników – kroków milowych – które są określone wprost w programach operacyjnych. To wskaźniki zarówno rzeczowe, jak i finansowe. Zatem w tym kontekście nie identyfikujemy zagrożeń.

Jeżeli chodzi o żeglugę śródlądową, to przyznam szczerze, wiemy o opóźnieniach w przyjęciu Prawa wodnego. Natomiast nie chciałbym wypowiadać się za kolegów z departamentu odpowiedzialnego za program „Infrastruktura i środowisko”. Jeżeli państwo pozwolą, poproszę kolegów o przesłanie stosownej informacji w tym zakresie do sekretariatu Komisji.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zadać pytanie? Nie widzę zgłoszeń.

Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę przyjęcie informacji. Sprzeciwu nie słyszę.

Przypominam, że do końca grudnia przyjmujemy propozycje tematów do planu pracy Komisji na I półrocze przyszłego roku. Tutaj apel do przedstawicieli Ministerstw: Spraw Wewnętrznych i Administracji, Finansów, Rozwoju i Najwyżej Izby Kontroli. Zapraszamy do składania propozycji, które będziemy mogli ująć w naszym planie pracy. Podobne zaproszenie kierujemy do korporacji samorządowych, o czym wspominałem wczoraj.

Dziękuję bardzo za dzisiejszą obecność. Zamykam posiedzenie.